

GUILLAUME RENAUDINEAU

Conseiller aux affaires européennes et sécurité intérieure, Sénat

« LA STRATEGIE DE L'UNION EUROPEENNE DANS LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME »

Je suis très heureux d'être parmi vous aujourd'hui et je remercie l'Ambassade de France en Hongrie, l'Institut français de Budapest, le Centre universitaire francophone de l'Université de Szeged et Wallonie-Bruxelles International de leur invitation. Je voudrais également préciser que je m'exprime ici à titre personnel et que mes propos n'engagent pas l'institution à laquelle j'appartiens.

Le terrorisme constitue aujourd'hui une menace permanente et diffuse pour l'ensemble de l'Union européenne. Comme vous le savez, mon pays, la France, a été particulièrement touché par le terrorisme, notamment à Paris, en janvier 2015, contre Charlie Hebdo et l'hyper casher, et le 13 novembre 2015, contre la salle de concert du Bataclan, des cafés et restaurants, et aux abords du Stade de France, qui ont fait 130 morts et plus de 350 blessés.

Depuis 2015, la France a fait l'objet de 14 attaques terroristes abouties, qui ont causé 246 morts et plusieurs centaines de blessés, comme à Nice le 14 juillet 2016 (86 morts), à Saint-Etienne du Rouvray en 2016, à Trèbes et à Carcassonne en mars 2018. 17 attentats ont été déjoués.

La France n'est pas le seul pays européen touché par ce fléau. Le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, le Danemark, les Pays-Bas, la Suède, la Finlande, et d'autres pays encore, ont été frappés par des attentats terroristes. Depuis 2001, on dénombre en Europe 2 363 morts dans des attaques terroristes et près de 8 200 blessés.

La principale préoccupation des Etats membres porte sur le terrorisme islamiste et le phénomène qui lui est étroitement lié des combattants en Syrie et en Irak.

Les services de renseignements estiment en effet que parmi les 40 000 combattants terroristes étrangers partis faire le djihad en Syrie et en Irak, 5 000 seraient originaires de l'Union européenne : La France (1 300) serait le pays européen le plus touché, suivi du Royaume-Uni et de l'Allemagne (800 chacun), de la Belgique (500), de l'Espagne (250) et de l'Italie (100).

Avec les reculs de l'Etat islamique en Syrie et en Irak, le retour en Europe de ces combattants aguerris, ces « revenants », constitue une menace sérieuse pour notre sécurité.

Si la menace externe demeure une réalité, les attaques récentes ont mis en évidence une menace terroriste plus « endogène » provenant d'individus auto-radicalisés, avec des modes opératoires plus « artisanaux », mais plus difficiles à détecter, comme les attaques au couteau de passants pris au hasard dans la rue ou contre des policiers.

Les traités européens précisent expressément que « *la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque Etat membre* » (art. 4 du TUE) et l'article 72 du TFUE décline ce principe de la manière suivante : « *le présent titre ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure* ».

La lutte contre le terrorisme reste donc avant tout une compétence des Etats-membres, à travers leurs services de renseignement, leurs forces de sécurité intérieure et leur appareil judiciaire. L'Union européenne n'intervient qu'en soutien de l'action des Etats membres.

Mais cela ne signifie pas que l'Union doive rester inerte. L'Union européenne a, en effet, un rôle important et complémentaire à jouer pour

mieux coordonner les actions des Etats membres face à un phénomène transfrontalier comme le terrorisme islamiste qui dépasse les frontières nationales.

Les attentats terroristes commis en France en novembre 2013 ont été planifiés depuis la Syrie. Les auteurs sont entrés en Europe en se mêlant au flux des réfugiés par la Grèce, et ils se sont ensuite rendus en Belgique pour acheter des armes et des explosifs, avant de commettre ces attentats à Paris.

Selon les premiers éléments de l'enquête, l'un des auteurs de ces attentats, Salah Abdeslam, actuellement détenu en France, se serait rendu trois fois à Budapest au cours de l'été 2015, pour « convoyer » des terroristes depuis la Hongrie.

Dans un espace de libre circulation, comme l'Union européenne, il est donc important de ne pas laisser de « *trou dans la raquette* ».

Le Président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker a d'ailleurs annoncé, dans son dernier discours sur l'état de l'Union, devant le Parlement européen, le 12 septembre 2018, plusieurs initiatives pour renforcer l'action de l'Union européenne en matière de lutte contre le terrorisme.

Il existe d'ailleurs une forte attente des citoyens dans ce domaine. Selon un sondage d'Eurobaromètre de juin 2016¹, 82 % des citoyens européens interrogés considéraient le terrorisme comme le problème le plus important auquel doit faire face l'Union européenne.

Ma présentation comportera trois parties :

1. Le rappel du cadre institutionnel et du rôle des différents acteurs ;
2. Le bilan des mesures prises par l'Union européenne ;
3. Les priorités actuelles pour renforcer la lutte contre le terrorisme.

1 Parlement européen, « Les Européens en 2016 : perceptions et attentes, lutte contre le terrorisme et la radicalisation », juin 2016

I. Une action de l'Union européenne relativement récente

1. Un cadre institutionnel évolutif

L'« Europe de la sécurité » est une notion apparue tardivement au sein de la construction européenne, qui a pendant longtemps présenté un caractère exclusivement économique.

Les États membres étaient réticents à accepter une compétence européenne en matière de sécurité, qui est une prérogative régaliennne, située au cœur de la souveraineté des États.

La coopération policière au niveau européen a débuté en 1976, de manière informelle, avec la création du groupe de **TREVI**². Il s'agissait alors essentiellement de lutter contre le terrorisme d'extrême gauche qui touchait plusieurs pays européens (avec les Brigades rouges en Italie, la Fraction Armée Rouge en Allemagne et Action directe en France).

Elle s'est ensuite développée, en dehors du cadre des traités, avec la signature des **accords de Schengen**, le 15 juin 1985, entre cinq États membres (Allemagne, Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas). En effet, la libre-circulation des personnes par la levée des contrôles aux frontières intérieures au sein de cet espace a rendu nécessaire un renforcement de la coopération policière et douanière entre ces pays.

La coopération policière n'a été institutionnalisée que par **le traité de Maastricht**, entré en vigueur en 1992, dans le cadre du « troisième pilier » de l'Union européenne. Celui-ci qui regroupait la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures, se caractérisait par une logique intergouvernementale.

Je rappelle que la méthode communautaire – qui est spécifique à la construction européenne – repose sur le monopole de l'initiative de la Commission européenne, institution indépendante représentant

2 Acronyme de *Terrorisme, radicalisation, extrémisme, violence internationale*

l'intérêt général européen – le vote à la majorité qualifiée au Conseil – institution composée des représentants des Etats membres – en codécision avec le Parlement européen – institution élue par les citoyens européens – sous le contrôle de la Cour de Justice.

La méthode intergouvernementale se caractérise par un droit d'initiative partagé entre la Commission européenne et les États membres, la règle de l'unanimité au sein du Conseil, la simple consultation du Parlement européen et le rôle limité de la Cour de justice.

Le **traité d'Amsterdam**, entré en vigueur en 1999, a « communautarisé » progressivement la politique européenne en matière d'asile et d'immigration, ainsi que la coopération judiciaire civile, en prévoyant leur transfert du troisième au « premier pilier », tout en maintenant la coopération policière et la coopération judiciaire pénale dans le « troisième pilier ». Le traité d'Amsterdam a également intégré l'acquis de Schengen dans le cadre des traités et introduit le concept d'« espace de liberté, de sécurité et de justice ». Le cadre institutionnel souffrait cependant de **trois** carences.

- Une **absence de cohérence** d'abord. La construction en « piliers » était source de complexité et constituait un obstacle à une véritable prise en compte de la transversalité. Ainsi, la lutte contre le financement du terrorisme a nécessité des instruments ressortant à la fois du « premier pilier », du « deuxième pilier » et du « troisième pilier », selon les aspects externes ou internes.
- Un **manque d'efficacité** ensuite. La contrainte de l'unanimité aboutit souvent à des blocages ou à des compromis a minima, en particulier dans une Europe à vingt-huit États membres. Ainsi, l'harmonisation des législations nationales en matière pénale se fait généralement sur le plus petit dénominateur commun en raison du droit de veto dont dispose chaque État.
- Un **défaut de légitimité** enfin. Le Parlement européen et les parlements nationaux n'étaient pas véritablement associés au processus législatif sur ces domaines sensibles qui concernent directement les droits des individus et le contrôle de la Cour de justice était limité.

Les difficultés apparues concernant la protection des données personnelles, et l'équilibre entre la sécurité et le respect de la vie privée,

notamment dans le cadre de l'accord entre l'Union européenne et les États-Unis sur le transfert aux autorités américaines des données concernant les passagers des vols à destination des États-Unis (PNR) en ont offert l'illustration.

Le **traité de Lisbonne**, signé le 13 décembre 2007 et entré en vigueur le 1er décembre 2009, comporte des changements significatifs concernant l'Europe de la sécurité. Il regroupe d'abord dans un cadre institutionnel unique l'ensemble des questions relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Le « troisième pilier » est donc supprimé et la méthode communautaire est étendue à la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Toutefois, il ne s'agit pas d'une « communautarisation » pleine et entière, puisqu'il préserve certaines spécificités, comme un droit d'initiative partagé entre la Commission européenne et au moins un quart d'États membres ou encore le maintien de la règle de l'unanimité pour certains sujets, comme la coopération policière opérationnelle. Par ailleurs, trois États (le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark) bénéficient d'un régime dérogatoire. La prise de décision sur ces sujets a donc été considérablement facilitée par le passage de l'unanimité au vote à la majorité qualifiée au Conseil et, dans le cas où la contrainte de l'unanimité continue de s'appliquer, par le recours au mécanisme de frein/accélérateur, permettant de lancer de manière assouplie une coopération renforcée.

La légitimité démocratique de la prise de décision sur ces matières sensibles, qui touchent aux droits des individus et aux libertés individuelles, est également améliorée avec l'augmentation des prérogatives du Parlement européen et de la Cour de justice et la reconnaissance d'une valeur juridiquement contraignante à la Charte des droits fondamentaux.

Une « clause de solidarité » est introduite. Elle permet de mobiliser l'ensemble des instruments et des structures de l'Union européenne, y compris les moyens militaires, en cas d'attaque terroriste contre un État membre ou d'une catastrophe. Cette clause a été invoquée de manière anticipée à la suite des attentats terroristes de Madrid du 11 mars 2004.

Le traité de Lisbonne a également introduit une clause de défense mutuelle, qui prévoit qu'au cas où un État membre est l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent

aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir. Après les attentats de Paris de novembre 2015 et, à nouveau, après celui de Nice de juillet 2016, la France a sollicité le soutien de ses partenaires au titre de la clause de défense mutuelle.

Le traité de Lisbonne étend également les compétences de l'Union européenne dans ces matières, et prévoit la mise en place d'un système intégré de gestion des frontières extérieures, renforce les prérogatives d'Europol et d'Eurojust et permet la création d'un Parquet européen.

Le traité de Lisbonne prévoit aussi l'institution d'un comité permanent de sécurité intérieure (COSI). Ce comité, institué au sein du Conseil, vise à renforcer la coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure. Il constitue, en quelque sorte, le pendant en matière de sécurité intérieure du comité politique et de sécurité, qui traite des questions relatives à la sécurité extérieure.

Le traité de Lisbonne rappelle toutefois à plusieurs reprises que la sauvegarde de la sécurité intérieure et le maintien de l'ordre public continuent de relever de la responsabilité première des États membres.

En définitive, c'est peut-être dans le domaine de la sécurité que le traité de Lisbonne apporte les changements les plus significatifs. C'est, en effet, le domaine où s'expriment les plus fortes attentes des citoyens européens.

2. Une pluralité d'acteurs

Plusieurs acteurs participent à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique anti-terroriste de l'Union européenne.

Reflet du caractère fortement intergouvernemental de la politique de sécurité intérieure, les États membres conservent un rôle de premier plan dans la définition des orientations et dans la mise en œuvre de cette politique.

Ainsi, les différentes mesures sont adoptées par les États au sein du Conseil « Justice et Affaires intérieures », qui réunit les ministres de l'intérieur et de la justice des vingt-huit États membres, et elles sont ensuite mises en œuvre par les États. Chaque pays exerçant la présidence

semestrielle du Conseil définit ses priorités et les grandes orientations sont mêmes définies par les chefs d'État et de gouvernement au sein du Conseil européen.

La Commission européenne participe toutefois à l'élaboration de cette politique. Elle dispose d'une direction générale « Migrations et Affaires intérieures », ou « DG Home » dans le jargon bruxellois, et, depuis 2016, d'un Commissaire européen chargé de la sécurité, de nationalité britannique, M. Julian King (nommé en 2016 en remplacement de M. Jonathan Hill), sous l'autorité du Président de la Commission européenne M. Jean-Claude Juncker.

Le Parlement européen, notamment au travers de sa commission dite « Libé », ainsi que la Cour de justice de l'Union européenne, sont également de plus en plus impliqués respectivement dans l'élaboration et le contrôle de cette politique.

Enfin, il existe divers organismes, comme EUROPOL, EUROJUST ou FRONTEX, ainsi qu'un coordonnateur européen de la lutte contre le terrorisme, créé à la suite des attentats terroristes commis à Madrid le 11 mars 2004. La création de ce poste a été rendue nécessaire car la lutte contre le terrorisme est une politique transversale qui ne se résume pas à la seule action répressive. Elle touche en effet à des domaines très variés, comme par exemple, la lutte contre la radicalisation, la lutte contre le financement du terrorisme ou encore les aspects externes c'est-à-dire la coopération avec les pays tiers.

Une coordination est donc indispensable. M. Gilles de Kerchove, de nationalité belge, a été nommé à ce poste en septembre 2017, en remplacement de M. Gijs de Vries. Ce coordonnateur est notamment chargé de :

- Coordonner les travaux du Conseil en matière de lutte contre le terrorisme ;
- Présenter des recommandations et proposer des initiatives au Conseil ;
- Avoir une vue d'ensemble de tous les instruments dont dispose l'UE, rendre régulièrement compte au Conseil et assurer un suivi de ces décisions.

II. Stratégie de l'UE et bilan

L'Union européenne a réellement pris conscience de la menace terroriste après les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, dont l'enquête a rapidement montré qu'ils avaient été en partie planifiés depuis le sol européen.

Dès le 21 septembre 2001, un Conseil européen extraordinaire adopta un plan d'action en matière de lutte contre le terrorisme. En quelques semaines, l'UE a adopté plusieurs instruments, dont une définition commune du terrorisme et le mandat d'arrêt européen et a conclu un accord de coopération judiciaire avec les Etats-Unis.

Après les attentats de Madrid en 2004, et de Londres en 2005, le Conseil a adopté, en décembre 2005, une stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme, qui s'appuie sur quatre piliers : la prévention, la protection, la poursuite et la réaction.

Cette stratégie a été renouvelée le 16 juin 2015 par le Conseil, après les attentats de Paris.

De manière schématique, et sans prétendre à l'exhaustivité, on peut résumer le bilan de l'UE en **trois** volets :

- L'adoption de normes
- La coopération opérationnelle
- Le partenariat avec les pays tiers.

1. L'action normative

De nombreux textes ont été adoptés au niveau européen en matière de lutte contre le terrorisme. Parmi les principales mesures, on peut mentionner :

Le 13 juin 2002, une décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme a été adoptée. Ce texte, qui contient une **définition commune**

du terrorisme, assortie de peines d'emprisonnement harmonisées, a constitué une avancée majeure.

Auparavant, seuls six Etats membres (France, Allemagne, Royaume-Uni, Espagne, Italie et Portugal) étaient dotés d'une législation spécifique sur le terrorisme. Dans les autres Etats-membres les infractions terroristes étaient sanctionnées comme des infractions de droit commun.

L'article premier de la décision cadre prévoit que chaque Etat membre

« prend les mesures nécessaires pour que soient considérés comme infractions terroristes les actes (comme les atteintes à la vie d'une personne ou la prise d'otage) qui, par leur nature ou leur contexte, peuvent porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale lorsque l'auteur les commet dans le but de :

- gravement intimider une population*
- contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque ou*
- gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou une organisation internationale »*

Inspirée de la législation française, cette décision cadre retient donc l'objectif visé par l'auteur de l'infraction.

Son article 2 permet également de réprimer la direction et la participation à un groupe terroriste, sur le modèle de l'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste de la législation française.

Cette décision-cadre a été remplacée par une directive relative à la lutte contre le terrorisme, adoptée le 15 mars 2017³, qui définit de nouvelles infractions liées aux activités terroristes. Elle pénalise désormais dans tous les Etats membres le fait de voyager dans et vers les zones de combat, le fait de financer le terrorisme.

3 Directive UE 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil

Toujours en 2002, un **mandat d'arrêt européen** a été établi. Fondé sur le principe de la reconnaissance mutuelle, et opérationnel depuis 2007, il a permis de réduire sensiblement les délais dans le cadre de l'ancienne procédure d'extradition.

Il faut désormais compter en moyenne autour de seize jours pour remettre une personne recherchée qui consent à la remise et quarante-huit jours à défaut de consentement. Cette procédure peut s'avérer très efficace en matière de terrorisme.

Grâce à ce mécanisme, il a été possible à la Belgique de remettre à la France en moins de deux mois Salah Abdeslam, l'un des auteurs des attentats de Paris. En comparaison, il avait fallu plus de dix ans de procédures pour que le Royaume-Uni accepte l'extradition en France de Rachid Ramda, l'un des auteurs de l'attentat du RER Saint-Michel, en 1995.

Une stratégie de **lutte contre le financement du terrorisme** a été adoptée en 2004 et révisée en 2008.

De nombreux textes ont été adoptés qui concernent la lutte contre le blanchiment de capitaux, les mouvements illicites d'argent liquide, le gel et la confiscation des avoirs des individus ou des organisations terroristes.

La cinquième directive anti-blanchiment, qui est en cours d'adoption, permettra de rendre obligatoire dans tous les Etats membres la mise en place de registres bancaires centralisés. Cela devrait permettre de gagner un temps précieux lors de la recherche d'informations bancaires sur une personne dans le cadre d'une enquête judiciaire.

Les **contrôles aux frontières extérieures** de l'espace Schengen ont été renforcés.

Le code frontière Schengen retient le principe de l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures. Toutefois, dans certains cas, notamment en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, comme celle résultant d'une attaque terroriste, un rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures est possible pour une durée limitée. A la suite des attentats de Paris, en novembre 2015, la France a ainsi renforcé et prolongé ses contrôles aux frontières intérieures, en raison d'une menace terroriste permanente.

L'Union européenne a parallèlement pris des mesures destinées à renforcer la sécurité des transports et la protection des infrastructures critiques (routes, chemins de fer, réseaux d'électricité et centrales électriques). En outre, un plan d'action dans le domaine NRBC (Nucléaire, Radiologique, Biologique, Chimique) a été adopté en 2009.

2. La coopération opérationnelle

Au-delà de l'action normative, l'Union européenne intervient aussi en appui aux Etats membres pour renforcer leur coopération opérationnelle, notamment en matière d'échange d'information.

Le **système d'information Schengen (SIS)**, mis en place dès 1995 entre les États membres parties à la Convention de Schengen, facilite le partage d'informations sur les personnes ou objets recherchés.

Il permet aux autorités compétentes (policiers, gendarmes, douaniers, autorités judiciaires) de disposer en temps réel des informations introduites dans le système par l'un des États membres grâce à une procédure d'interrogation automatisée. Cet outil est utilisé lors des contrôles aux frontières extérieures pour vérifier si la personne contrôlée a été signalée dans le système par un État membre comme recherchée ou dangereuse.

Le système d'information Schengen est devenu l'un des plus importants fichiers de police au monde. Il contient soixante-quinze millions de données en 2016, et a été consulté plus de quatre milliards de fois entre 2015 et 2016⁴.

Ce système devrait à l'avenir être renforcé avec l'inclusion des données biométriques.

Un **office européen de police**, appelé Europol, a été créée en 1995 et est devenu une agence européenne en janvier 2010. Il a son siège à La Haye.

4 Séverine Werner, « L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme », *Politique étrangère*, 2 : 2018, pp.133-144.

A l'origine son mandat était limité à la lutte contre le trafic de drogue. Puis son mandat a été progressivement élargi à la criminalité organisée et au terrorisme.

Europol n'est pas un « FBI européen ». Il ne dispose d'aucune compétence pour mener des enquêtes. Il s'agit plus modestement d'une agence spécialisée dans la gestion et l'échange d'information.

Europol a ainsi développé des bases de données performantes pour stocker des éléments d'enquête et développer ainsi des bases de données.

À la suite des attentats du 13 novembre 2015, Europol a renforcé son dispositif de lutte contre le terrorisme. L'office a notamment institué en son sein, en janvier 2016, un Centre européen de lutte contre le terrorisme.

Ce centre a pour mission de centraliser davantage les outils et fichiers existants dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et à apporter un soutien technique dans le cadre des enquêtes post-attentats.

Ce centre met également à disposition des services nationaux de lutte anti-terroriste des informations, des bases de données et des outils d'enquête thématiques, comme par exemple une base de données contenant la liste des combattants terroristes étrangers.

La coopération judiciaire s'est développée notamment à travers **l'unité de coopération judiciaire Eurojust**, créée en 2002. Cette unité, également située à La Haye, est composée de procureurs, magistrats ou officiers de police détachés par chaque Etat membre.

Elle peut notamment demander l'ouverture d'une enquête ou l'engagement de poursuites, ou la mise en place d'une équipe commune d'enquête. Eurojust n'a aucun pouvoir judiciaire propre. Elle joue un rôle d'aiguillon pour faciliter la coopération judiciaire entre les Etats membres.

Jusqu'en 2015, Eurojust était très peu saisie d'affaires de terrorisme, la plupart des dossiers étant bilatéraux, à l'exemple de la lutte contre l'ETA qui passe par une coopération judiciaire bilatérale très forte entre la France et l'Espagne.

L'année 2015 a représenté un tournant. Le 26 novembre 2015, soit treize jours après les attentats de Paris, Eurojust a ouvert, sur la demande de la section anti-terroriste de Paris, un dossier à l'égard de quatorze États.

L'appui de l'agence est de plus en plus sollicité en matière de terrorisme. En 2016, le nombre de dossiers de terrorisme soumis à Eurojust a été multiplié par cinq par rapport à 2014. En 2016, Eurojust a apporté son assistance dans soixante-sept dossiers de terrorisme, dont celui des attentats de Bruxelles, contre quatorze en 2014, et organisé dix-huit réunions de coordination.

Les équipes communes d'enquête et le réseau judiciaire en matière pénale peuvent par ailleurs être des instruments très utiles pour les affaires de terrorisme.

Un règlement du 14 septembre 2016 a créé **une agence européenne de gardes-frontières et de garde-côtes** à partir de Frontex, créée en 2005 à Varsovie. Si l'agence est principalement chargée de la protection des frontières extérieures, elle participe aussi à la lutte contre le terrorisme.

Enfin, le **système européen de dossiers de données des passagers de vols aériens (PNR)**, en discussion depuis 2011, a été adopté par le Parlement européen et le Conseil le 21 avril 2016. Ce système crée l'obligation pour les compagnies aériennes de transmettre aux services répressifs les données de réservation des passagers de vols aériens. Il permet aux services répressifs d'identifier des suspects dont les modalités de voyage sont inhabituelles et de surveiller des itinéraires, déplacements et contacts d'individus suspectés d'être impliqués dans des activités terroristes. Toutefois, pour être opérationnel, il suppose la mise en place effective des PNR nationaux. Ce qui est encore loin d'être le cas.

3. La dimension extérieure

La dimension extérieure joue un rôle essentiel dans la lutte contre le terrorisme. L'Union conclut avec les pays tiers des clauses et des accords de coopération.

La coopération avec les Etats-Unis a, dans ce cadre, une place majeure. L'Union européenne a conclu avec ce pays des accords de coopération dans différents domaines. Un accord a été conclu avec les

Etats-Unis sur le transfert de données relatives aux passagers des vols aériens (PNR). D'autres accords PNR ont été passés avec le Canada et l'Australie.

Le phénomène des combattants étrangers et des « revenants » a également conduit l'Union européenne à renforcer sa coopération avec certains pays tiers, comme le Liban ou la Jordanie.

III. Un bilan en demi-teinte

On peut mentionner **trois** limites.

Si la lutte contre le terrorisme est reconnue comme une priorité de l'UE, la sensibilité à cette menace diffère cependant entre les Etats membres selon leur perception de leur propre niveau d'exposition à la menace, ainsi que selon l'état de leurs capacités nationales notamment dans les fonctions régaliennes.

Ainsi, la directive relative au PNR, a été adoptée le 27 avril 2016, après cinq années de longues et laborieuses négociations, notamment entre le Conseil et le Parlement européen. La date limite de transposition était fixée au 25 mai 2018. Or, à ce jour, cette directive n'a pas été transposée dans plusieurs États membres et sa mise en œuvre concrète souffre encore de retards.

Selon un décompte récent présenté par le commissaire pour l'Union de la sécurité, quinze États membres, dont la France, seraient « bien avancés » dans la préparation de l'application du PNR, mais douze autres – dont l'Allemagne – auraient pris un retard important, en dépit de l'aide apportée par la Commission. Le commissaire a d'ailleurs qualifié la situation de « préoccupante » pour l'ensemble du dispositif et pour la stabilité juridique des dispositifs prévus par les différentes compagnies aériennes.

La France elle-même n'est pas exemplaire. Il a fallu une menace de recours en manquement de la Commission européenne, pour accélérer la transposition en France de la directive européenne sur les précurseurs d'explosifs de 2003, en raison des retards et des lenteurs de l'administration.

Le caractère multiforme de l'approche européenne, s'il est un gage d'efficacité, est aussi une source de complexité, chaque aspect relevant d'une logique propre.

Enfin, une dernière limite est d'ordre budgétaire. Le budget européen consacré à la sécurité est de 3,5 milliards d'euros sur la période 2014-2020, soit 0,35 % du budget européen. Ce montant est clairement insuffisant pour faire face aux défis actuels. Il s'agira de l'un des principaux enjeux de la négociation sur le futur cadre financier pluriannuel de l'Union européenne.

IV. Les priorités actuelles de l'Union européenne en matière de lutte contre le terrorisme

Je mentionnerai 5 principaux défis :

- La prévention de la radicalisation, notamment sur Internet
- Le renforcement des contrôles aux frontières extérieures
- L'extension de la compétence du Parquet européen
- Les échanges entre les services de renseignements
- Le Brexit

1. Première priorité : la politique de prévention contre la radicalisation, notamment sur Internet

La prévention de la radicalisation constitue un axe important. Il s'agit notamment de la détection, de la lutte contre la radicalisation en milieu carcéral, des politiques d'éducation et d'aide sociale, et d'élaborer un contre discours à la propagande djihadiste.

En 2011, la Commission a établi un réseau de sensibilisation à la radicalisation (RAN), qui regroupe environ 2000 experts qui travaillent dans les secteurs sociaux, de la santé, dans des associations de victimes ou représentent des autorités locales, des diasporas.

En juillet 2017, un groupe d'experts de haut niveau sur la radicalisation a également été mis en place, comprenant des experts des Etats membres et de l'UE, qui a adopté son rapport en mai 2018. Celui-ci prévoit la création d'un centre de ressources européennes de prévention de la radicalisation, qui devrait être créée en 2018.

La Cour des Comptes européennes a toutefois rendu récemment un rapport assez critique sur l'action de la Commission européenne en matière de prévention de la radicalisation, en estimant notamment que la Commission européenne n'avait pas suffisamment développé le cadre permettant d'évaluer si l'aide est efficace et si l'utilisation des fonds européens est optimale.

La lutte contre la radicalisation sur Internet présente une importance particulière. Je pense en particulier aux messages de propagande faisant l'apologie du terrorisme sur Internet, qui jouent un rôle non négligeable en matière de radicalisation de certains jeunes en perte de repères.

Comme vous le savez, Internet est un espace de liberté, non régulé. Je rappelle qu'aujourd'hui plus de trois milliards d'individus disposent d'une connexion à Internet et que plus de 1,5 milliard de personnes utilisent Facebook.

Or, sauf à vouloir instaurer un contrôle préventif, à l'image de la Chine, il est très difficile de lutter contre « les contenus illicites ».

En effet, le retrait des contenus illicites repose sur la bonne volonté des hébergeurs, qui ne se considèrent pas comme responsables des messages diffusés sur leur site.

Par ailleurs, tous les pays n'ont pas la même conception de la liberté d'expression.

Une unité de référencement Internet a été instituée au sein d'Euro-pol le 1er juillet 2015 afin de rechercher les contenus, comptes ou sites Internet en lien avec le terrorisme, en vue d'en demander le retrait ou le déréférencement aux opérateurs. Un an après son lancement, l'unité avait traité plus de 11 000 messages. 91 % des contenus signalés avaient été retirés avec succès.

Un Forum de l'Internet a également été créée fin 2015 sous la forme d'un partenariat entre les grands acteurs de l'Internet comme Google ou Facebook, les Etats membres et la Commission européenne. Il invite

les entreprises à mettre en œuvre sur une base volontaire des outils de détection automatique et à procéder dans des délais rapides au retrait et au déréférencement des contenus illicites sur la base de signalements.

La commission européenne vient de présenter, le 12 septembre, une proposition législative visant à améliorer la détection et la suppression des contenus incitant à la haine et à la commission d'actes terroristes.

Dans son discours sur l'état de l'Union prononcé devant le Parlement européen, le Président de la Commission européenne M. Jean-Claude Juncker a fixé l'objectif que tout contenu terroriste mis en ligne soit supprimé dans un délai d'une heure.

L'Allemagne s'est dotée en octobre 2017 d'une législation spécifique contre les différentes formes de contenus illicites prévoyant de lourdes sanctions financières en cas de défaillance. Ainsi, les plateformes de réseaux sociaux qui ne suppriment pas les contenus haineux illégaux dans les 24 heures suivant leur publication peuvent se voir infliger une amende allant jusqu'à 50 millions d'euros. Plusieurs pays, comme les Pays-Bas, l'Autriche et l'Espagne sont sur la même ligne.

En revanche, d'autres pays, comme les pays nordiques, sont réticents à une obligation juridique et à des sanctions.

2. Le renforcement des contrôles aux frontières extérieures

Le renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen est non seulement une priorité face au défi migratoire, mais aussi un outil important de lutte contre le terrorisme.

Selon Europol, il n'y aurait pas de preuve concrète d'une utilisation systématique par des terroristes itinérants du flux de réfugiés pour pénétrer dans l'espace européen sans se faire remarquer.

Toutefois, cette pratique a pu être identifiée notamment lors des attaques du 13 novembre 2015 à Paris où deux des assaillants étaient entrés dans l'Union via la Grèce dans le flux des réfugiés venant de Syrie.

La Commission a proposé la mise en place de deux nouveaux fichiers : le fichier entrée/sortie – qui vise à enregistrer l'entrée et la sortie du territoire européen des ressortissants d'États tiers – et le fichier ETIAS (système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages), une sorte d'ESTA européen (Electronic System for Travel Authorization, système d'autorisation de voyage sur le sol américain pour les voyageurs non soumis à visa) européen, qui vise à pouvoir effectuer des vérifications sur les personnes provenant de pays tiers non soumis à visa. L'objectif est de faire en sorte de connaître l'identité des ressortissants d'États tiers se rendant sur le territoire européen.

Le phénomène des combattants étrangers rend indispensables des contrôles approfondis quasi systématiques de ressortissants des pays membres de l'espace Schengen lorsqu'ils entrent et sortent de cet espace.

Certains terroristes impliqués dans des attentats perpétrés dans des États membres, comme les auteurs des attaques de Berlin en décembre 2016 et Marseille en octobre 2017, ont pu être enregistrés dans plusieurs fichiers européens sous une dizaine d'identités différentes.

Afin que ces situations, qui démontrent de réelles failles de sécurité, ne soient plus possibles, la Commission européenne a proposé en décembre 2017 de rendre interopérables les fichiers européens sécuritaires et migratoires. Afin que ces fichiers puissent mieux communiquer entre eux, un portail de recherche européen serait mis en place, qui permettrait à un garde-frontière de pouvoir vérifier en une seule fois si la personne contrôlée est connue dans un des fichiers.

Cette interopérabilité est un vaste chantier, tant technique que législatif pour les années à venir. On pense par exemple à la biométrie.

3. L'extension des compétences du Parquet européen à la lutte contre le terrorisme

L'article 86 du TFUE, introduit par le Traité de Lisbonne, ouvre la possibilité de créer un Parquet européen compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Cette création nécessite une décision unanime du Conseil européen et l'approbation du Parlement européen. En l'absence d'unanimité, un groupe d'au moins neuf Etats membres peut instaurer une coopération renforcée.

La Commission européenne avait proposé dès juillet 2013 la mise en place d'un Parquet européen compétent pour lutter contre la fraude.

Après plusieurs années de négociations, et le blocage de plusieurs Etats membres, il a été décidé de recourir à une coopération renforcée en mars 2017.

Le règlement instituant un Parquet européen a été adopté le 12 octobre 2017, sous la forme d'une coopération renforcée de vingt-deux membres.

Parmi les Etats non participants, figurent le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark, qui ont un statut dérogatoire, la Hongrie, la Pologne et la Suède, dont le Parlement s'est prononcé contre. Sa mise en place concrète est prévue en 2020.

Le Traité de Lisbonne avait prévu dès l'origine que la compétence de ce Parquet européen puisse être étendue à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière, par décision du Conseil statuant à l'unanimité.

La perspective d'un Parquet européen compétent contre le terrorisme a été soutenue par le Président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker dans son discours sur l'état de l'Union.

4. L'échange d'informations entre les services de renseignement

Le renseignement est un domaine très sensible qui relève de la compétence propre des Etats membres. Toutefois, les échanges entre les services de renseignements sont indispensables et en pratique très fréquents. Ces échanges, y compris entre les États membres de l'Union européenne, se font soit de manière bilatérale, soit dans un cadre informel.

Les services de sécurité intérieure, se réunissent de manière régulière depuis 1971 dans le club de Berne, structure informelle d'échange d'informations. Au sein de ce club, ils ont décidé de créer un groupe anti-terroriste (GAT), qui regroupe les responsables des unités de lutte anti-terroriste, à l'exception de la Bulgarie, de Chypre et de Malte.

Cette structure avait un fonctionnement officieux, « artisanal ». Afin de renforcer les échanges d'informations entre les services de renseignement participants, les Pays-Bas ont pris l'initiative de créer une plateforme destinée à mettre en réseau des agents détachés des services de renseignement intérieur.

Cependant, la coopération internationale en matière de renseignement est freinée par trop obstacles.

En ce qui concerne la collecte tout d'abord, elle doit aujourd'hui faire face à une protection des données que plusieurs intervenants ont qualifiée d'excessive.

Ainsi, une décision de la Cour de justice de l'Union européenne dite *Tele2 Sveridge et Watson* du 21 décembre 2016 risque d'avoir de graves conséquences en matière de renseignement et de police. Dans cet arrêt, la Cour de justice de l'Union européenne a estimé que les Etats membres ne pouvaient pas imposer une obligation générale de conservation de données aux fournisseurs de services de communications électroniques. En effet, elle a estimé qu'une conservation généralisée et indifférenciée des données relatives au trafic (les « fadettes ») et des données de localisation était contraire à la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne. Cet arrêt ne remet ainsi pas en cause l'accès des juges ou des services de renseignement aux données, mais il censure leur

conservation. Cet arrêt pose donc des difficultés majeures, tant pour les services de police et de justice, que pour les services de renseignement. En effet, il risque de remettre en cause la possibilité pour les services de renseignement, mais aussi de police et de justice, d'avoir accès aux données de connexion et de géolocalisation et donc de nuire à l'efficacité de l'action de ces services, en particulier en matière de prévention et de lutte contre le terrorisme.

Concernant le partage, si un certain nombre de progrès ont été faits, les États sont encore réticents à partager leurs informations, notamment avec Europol.

Enfin, l'analyse des données doit être améliorée.

La création d'une académie européenne du renseignement, afin d'« assurer le rapprochement de nos capacités de renseignement », a été proposée par le Président de la République M. Emmanuel Macron lors de son discours à la Sorbonne, le 26 septembre 2017.

Cette académie permettrait notamment aux différents services de renseignements de mieux se comprendre, et de renforcer la confiance les uns dans les autres, base essentielle en matière de renseignement.

5. Le Brexit

Le Royaume-Uni représente aujourd'hui un partenaire important dans la lutte contre le terrorisme au niveau européen. Il faut donc espérer que la sortie prochaine du Royaume-Uni de l'UE ne se traduise pas par un amoindrissement de la coopération avec le Royaume en matière de lutte anti-terroriste.

Le Premier ministre britannique Mme Theresa May, elle-même ancienne ministre de l'Intérieur, a d'ailleurs évoqué à plusieurs reprises la sécurité et la lutte contre le terrorisme comme des domaines où le Royaume-Uni souhaitait maintenir des relations très étroites avec l'Union européenne.

Si cette volonté est partagée par les Vingt-Sept Etats membres, elle soulève toutefois une série de difficultés très techniques, comme par

exemple l'accès des services britanniques aux informations d'Europol, la législation en matière de protection des données, etc.

Ces questions doivent faire l'objet de l'accord sur le cadre des relations futures entre l'UE et le Royaume-Uni.

Conclusion

En conclusion, l'Union européenne a un rôle complémentaire mais important à jouer en matière de lutte contre le terrorisme.

Dans un espace de libre circulation tel que l'Union européenne, où les personnes, les marchandises et les capitaux, mais aussi les criminels et les terroristes circulent librement, il n'est pas compréhensible que l'action des policiers et les magistrats se heurte encore à des frontières nationales.

Or, malgré d'importants progrès, l'action de l'Union européenne en matière de lutte contre le terrorisme reste encore perfectible.

Ces progrès devraient idéalement être réalisés à Vingt-huit ou Vingt-sept. Mais le pragmatisme doit conduire à envisager le recours à la géométrie variable pour surmonter les blocages.

Les accords de Schengen ont illustré tout l'intérêt d'une intégration différenciée sur les questions de sécurité. Ces accords, signés en 1985 entre cinq pays ont constitué une première forme de coopération à plusieurs pays, dessinée hors du cadre des traités, mais entre des États membres de la Communauté et ouverte à la participation des autres États. L'extension progressive du système Schengen, ainsi que son intégration dans l'acquis de l'Union européenne, attestent du rôle de « laboratoire » qu'il a joué pour l'Union européenne. On peut également citer le traité de Prüm, signé en mai 2005 et qui a été intégré en juin 2008 dans le cadre de l'Union européenne ou encore la création du Parquet européen.

En réalité, dans une Europe à vingt-huit ou vingt-sept aujourd'hui, seul le recours à des coopérations renforcées, dans le cadre des traités ou en dehors, naturellement ouvert à tous les pays qui souhaitent s'y associer, semble de nature à permettre de réaliser de véritables avancées concernant l'Europe de la sécurité.